Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015 **Aanhangsel van de Handelingen**

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2748

Vragen van de leden **Jasper van Dijk**, **Gesthuizen** en **Van Bommel** (allen SP) aan de ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken over *de governance gap op het gebied van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen* (ingezonden 5 juni 2015).

Antwoord van Minister **Koenders** (Buitenlandse Zaken) en Minister **Ploumen** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 1 juli 2015)

Vraag 1
Erkent u dat er bij de bescherming van de mensenrechten tegen negatieve effecten van internationaal ondernemen (denk aan uitbuiting, vervuiling en *landgrab*) sprake is van een *global governance gap*?[1]

Antwoord 1
Ja. De eerste pijler van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) betreft «de bestaande verplichtingen van staten om de mensenrechten en fundamentele vrijheden te respecteren, te beschermen en te realiseren». Helaas is de realiteit dat niet alle staten ter wereld de internationale mensenrechtenstandaarden onderschrijven én handhaven.

Vraag 2
Bent u van mening dat de in ontwikkeling zijnde *Business and Human Rights Treaty*[2], in aanvulling op de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*, een waardevol instrument kan zijn in het adresseren van de *governance gap* op het gebied van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen?

[1] «Internationaal MVO (IMVO) is primair gericht op de bevordering van fatsoenlijk ondernemen in situaties waarin internationaal erkende normen niet wettelijk zijn vastgelegd of (kunnen) worden afgedwongen, de zogenaamde «global governance gap»». http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=905a7cb6-d9a7-4104-a37a-2d851195f95c&title=Beleidsbrief%20%20%E2%80%9CMaatschappelijk%20Verantwoord%20Ondernemen%20loont%E2%80%9D%20%28Nieuwe%20versie%20incl.%20voetnoten%29.docx

[2] http://business-humanrights.org/en/binding-treaty

ah-tk-20142015-2748
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2015

Antwoord 2

De unanieme vaststelling van de UNGP's vier jaar geleden in de VN Mensenrechtenraad was een mijlpaal in het tegengaan van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen. Hoewel er nog veel ruimte voor verbetering is, is er in de afgelopen vier jaar veel werk gemaakt van implementatie van de UNGP's. Zo zijn veel landen bezig met het ontwikkelen van Nationale Actieplannen Mensenrechten en Bedrijfsleven (NAP's). Nederland was het tweede land ter wereld dat een dergelijk plan daadwerkelijk vaststelde, in december 2013. Het kabinet ziet dit als een belangrijke route voor implementatie van de UNGP's. De *governance gap* kan het beste worden ingevuld als nationale overheden hun *duty to protect* serieus nemen en daar ook beleid op ontwikkelen. Daarom investeert Nederland veel in het aanmoedigen van andere landen, binnen en buiten de EU, om een eigen NAP vast te stellen. We delen daartoe uitgebreid de in Nederland opgedane ervaringen en geleerde lessen.

Deze inzet wordt aangevuld met ons beleid op Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Het kabinet verwacht van bedrijven dat ze in het buitenland dezelfde mensenrechtenstandaarden eerbiedigen als in Nederland. Het IMVO-beleid is er onder meer op gericht bedrijven te wijzen op die verantwoordelijkheid, en hen te helpen die verantwoordelijkheid op een goede manier in te vullen. De sectorconvenanten, waarover gesproken wordt met dertien sectoren zoals geïdentificeerd in de Sectorrisicoanalyse, zijn hiervan een goed voorbeeld. Van betreffende sectoren wordt verwacht dat ze duidelijke afspraken maken om de risico's op mensenrechtenschendingen in hun ondernemingen en productieketens te voorkomen en zo nodig recht te zetten.

Er zijn specifieke modaliteiten denkbaar waarmee een verdrag toegevoegde waarde zou kunnen bieden aan bovenstaande aanpak, voornamelijk op het vlak van toegang tot recht voor slachtoffers van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen. Het kabinet verwacht in deze kwesties meer inzicht te krijgen aan de hand van twee lopende studies. De eerste betreft het onderzoek dat in het kader van het Nationaal Actieplan wordt uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, om in kaart te brengen hoe de zorgplichten van bedrijven op het gebied van MVO in de Nederlandse wet en jurisprudentie zich verhouden tot de UNGP's en tot de situatie in de ons omringende landen. Daarnaast zal het *Accountability and Remedy*-onderzoeksproject[3] van het Kantoor van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) waarschijnlijk nieuw licht op deze zaak werpen.

Er bestaat echter een risico dat overheden en bedrijven de langdurige verdragsonderhandelingen als excuus gebruiken om geen werk te maken van implementatie van de UNGP's. Een verdrag zal bovendien niets veranderen aan de onwil of gebrekkige capaciteit van nationale overheden om hun *duty to protect* in de praktijk te brengen. Bijna alle landen ter wereld onderschrijven bijvoorbeeld de ILO-conventies tegen kinderarbeid en gedwongen arbeid, maar deze (vaak bedrijfsgerelateerde) mensenrechtenschendingen zijn nog niet de wereld uit.

Een ander bezwaar van een mogelijk verdrag is dat het de niet-bindende, maar hoge, standaard die is neergelegd in de UNGP's zou kunnen verwateren of zelfs ondermijnen. Tot slot presenteert de resolutie A/HRC/26/9[4] van de initiatiefnemers Ecuador en Zuid-Afrika (en medeondertekenaars Bolivia, Cuba en Venezuela) een serieus probleem in de vorm van de voetnoot die de reikwijdte van het verdrag zou beperken tot transnationale ondernemingen. Dit houdt in dat nationaal geregistreerde ondernemingen buiten werking van het verdrag zouden vallen, wat neerkomt op een onacceptabele institutionalisering & te weinig effectiviteit van dubbele standaarden.

Overigens moet opgemerkt worden dat ook in het kader van de Raad van Europa wordt gewerkt aan een niet-bindend juridisch instrument op het gebied van mensenrechten en bedrijfsleven.[5] De onderhandelingen over dit instrument worden voorgezeten door Nederland en zijn in een vergevorderd stadium. Deze onderhandelingen vinden plaats in een inclusieve en construc-

---

[3] http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx

[4] http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/26/L.22/Rev.1

[5] http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other_Committees/HR_and_Business/Default_en.asp

tieve sfeer, waarbij alle stakeholders (naast overheden ook ngo's, werkgeverskoepels, werknemerskoepels, de Europese Commissie en de OHCHR) continu betrokken zijn.

Vraag 3, 4 en 5
Wat is de inzet en agenda van Nederland tijdens de eerste sessie van de Open Ended Intergovernmental Working Group (IGWG) die op 6 juli a.s. in Geneve van start gaat? Welke contacten met andere landen binnen en buiten Europa hebben er plaatsgevonden en zullen er nog plaatsvinden in de aanloop naar de onderhandelingen?
Waarom neemt u wel deel aan de onderhandelingen over het Transatlantic Trade and Investment Partnership(TTIP) waarbij de rechten van bedrijven en investeerders worden bestendigd (o.a. door investeringsbescherming), terwijl u nog niet heeft toegezegd om deel te nemen aan de onderhandelingen ten behoeve van de Business and Human Rights Treaty, welke de Nederlandse burger en die van andere landen beter zal beschermen?
Wat is uw mening over de parameters die zijn gesteld door de vertegenwoordiger van de Europese Unie in de Verenigde Naties, Mr Jerôme Bellion-Jourdan, om deel te nemen aan de IGWG?[6]

Antwoord 3, 4 en 5
De zorgen die het kabinet heeft over dit verdragsproces zijn niet vergelijkbaar met de onderhandelingen over TTIP. De EU-consensus, die in de stemverklaring bij resolutie A/HRC/26/9 werd uitgesproken tijdens de Mensenrechtenraad van vorig jaar juni, gaat uit van niet-deelname aan de IGWG door de EU-lidstaten. Dit standpunt komt voort uit de zorgen over de resolutie waarmee het proces is ingezet (zie antwoord op vraag 2), evenals een gebrek aan openheid en dialoog van de kant van de initiatiefnemers. Dit is een cruciaal punt om draagvlak te scheppen voor een eventueel nieuw verdrag. De UNGP's danken hun succes juist voor een groot deel aan het inclusieve proces waarbij alle stakeholders werden betrokken – overheden, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven.
De EU heeft inderdaad een aantal parameters gesteld waarop verbetering nodig is alvorens de positie van niet-deelname aan de IGWG heroverwogen kan worden. Deze parameters zijn:
1) De IGWG moet een onafhankelijke voorzitter krijgen;
2) De reikwijdte van het verdrag moet niet a priori worden beperkt, maar moet betrekking hebben op alle bedrijven – nationaal en transnationaal;
3) De UNGP's moeten leidend blijven als inhoudelijke standaard op het gebied van mensenrechten en bedrijfsleven, en de implementatie hiervan moet voortgaan;
4) De initiatiefnemers moeten zich committeren aan open consultaties met alle stakeholders in het kader van de IGWG.

Deze parameters zijn in de opvatting van het kabinet belangrijke voorwaarden voor het welslagen van de verdragsonderhandelingen. Helaas is tot dusver van de kant van de initiatiefnemers geen teken vernomen dat tegemoetgekomen zal worden aan de zorgen van de EU. Over deze zaak is regelmatig contact tussen de EU-lidstaten in het kader van de Raadswerkgroep Mensenrechten. Gezien de EU-consensus vinden contacten buiten de EU voornamelijk plaats via de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), in het bijzonder de EU-Delegatie in Genève.

[6] Jerome Bellion-Jourdan (beleidsadviseur EU) heeft gesteld dat de EU slechts dan deel neemt aan de bijeenkomsten van de IGWG als is voldaan aan de volgende voorwaarden: 1] een onafhankelijke voorzitter; 2) een bredere focus dan alleen multinationale ondernemingen; 3] commitment van lidstaten om de UNGP te (blijven) implementeren; 4] garantie voor het inbrengen van relevante expertise, inclusief consultatie met maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven. Zie ook http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/all_news/news/2015/20150323_bus_and_hr_en.htm